

La Gestión Pública y la Reforma del Estado: La Concreción de los Derechos Sociales

Álvaro Erazo

Profesor Pontificia Universidad Católica de Chile y

Universidad Alberto Hurtado

Correo Electrónico: erazo.alvaro@gmail.com

Resumen

La plena expresión de los derechos sociales y ciudadanía dependen no solo de la existencia de instituciones de gobierno de calidad sino también de la mejora de los procesos de representación y participación social. También para el sistema político los derechos constitucionales son un marco de referencia institucional cuyo desconocimiento genera (o debería generar) responsabilidades en la acción de las políticas públicas. En referencia al caso chileno, los gobiernos de la Concertación establecieron derechos garantizados, constituyendo el primer avance orientado a reformas sustantivas en el proceso de modernización del Estado y la explicitación de derechos sociales como derechos de prestaciones (derechos positivos). Se debe establecer garantías explícitas o derechos de prestaciones para lograr compatibilizar el enfoque de derechos en las políticas públicas. Lo anterior requiere una gestión de calidad, innovación, calidad del servicio y gestión por resultados por parte del Estado y sus servicios públicos.

La gestión pública en los últimos 30 años ha enfrentado los desafíos de democratización política y social en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe. A partir de estos procesos, se ha hecho frecuente en el debate de políticas públicas los conceptos de derechos sociales y ciudadanía. Un balance podría coincidir en que han sido procesos de alta complejidad, que están vinculados no sólo a los esfuerzos de mejorar la calidad de las instituciones de gobierno, sino también a los procesos de representación y participación,

finalmente, a la concreción de los idearios políticos y sociales de las democracias contemporáneas.

En América Latina, los problemas y crisis vividas en la administración pública no han sido producto del exceso de una administración racional; la mayoría de las veces ha sido precisamente la ausencia de una administración calificada a costa de los intentos por reducir sus funciones y de las inercias en la administración de éste. La suerte de los países de América Latina, desde sus transiciones políticas a la consolidación democrática, ha estado fuertemente condicionada o determinada por la posibilidad cierta de avanzar en la superación de los esquemas residuales, atomizados y muchas veces disfrazados con apariencias constitucionales de universalidad, muchas veces mal entendida o mal aplicada.

Desde los años 90, después de la preeminencia de los ajustes estructurales y de la hegemonía neoliberal, se reinstala la necesidad que ha de jugar el gasto social con el objeto de orientar recursos hacia los sectores más pobres y vulnerables y, por otro lado, también hay un reconocimiento al papel clave del desarrollo social que ha de potenciar el desarrollo productivo y el crecimiento económico. Desde entonces se observa una tendencia clara al aumento del gasto público social, tanto en términos relativos como absolutos. Decimos esto porque nuestra particularidad de sistema político del tipo “modelo liberal inclusivo” (Castells, 2005), surgido como continuidad de los aspectos estructurales del modelo económico en esencia liberal, ha ido cediendo terreno a través de políticas públicas permanentes y de un gasto social progresivo, hacia políticas sociales incluyentes ejerciendo el Estado un rol preponderante en el ámbito de la protección social y en su rol regulador.

Una política que se concentra sólo en reivindicar sus logros y no los desafíos en materia de justicia social, tendrá el mismo resultado inhibitorio que el de obviar los avances sociales y políticos como desarrollos históricos, que si bien tienen carencias, su resultado es la extensión de los derechos sociales en el mundo. Junto a este proceso se ha producido desde hace ya más de 20 años el reposicionamiento del rol del Estado, resituando su accionar e importancia. Se pone término así a los enfoques residualistas y focalizados que predominaban hasta los 90. Esto puede implicar un nuevo desafío ya que los recursos públicos para el financiamiento de los sistemas de protección social y la promoción de capacidades

y oportunidades se ven muy restringidas por la persistencia de bajas cargas tributarias, las dificultades de la recaudación pública y la volatilidad del crecimiento. Es este esfuerzo donde se ve paulatinamente la necesaria consistencia progresiva de las políticas públicas, ahora bajo una lógica igualdad de derechos y no sólo de oportunidades. Es así como gradualmente estos derechos han de traducirse en “derechos explícitos”, dimensionando correctamente el sentido y propósito de la universalidad (efectiva), incorporando componentes de solidaridad en las políticas sociales. Por ejemplo los procesos de reforma a la salud en Chile con el AUGE, la reforma a la salud del Uruguay, también el caso de Brasil con el Sistema Único de Salud, y el Seguro Popular en México, están demostrando como se articulan los componentes de universalidad, derechos positivos y solidaridad en la seguridad social, con un sector salud fortalecido en un progresivo proceso de adecuación y actualización sanitaria.

Si bien es cierto las políticas públicas tienen un papel relevante en los derechos que no son categorizados como derechos sociales, hay aquí un elemento diferenciador. No perder de vista el vínculo entre derechos y políticas públicas será relevante para su concreción. En efecto, por el mismo hecho que la diferencia puede ser de grado, en el sentido que para los derechos sociales las políticas públicas son parte definitoria del derecho en la medida que su ejercicio depende de la acción positiva de la administración, su nexos es fundamental. Los demás derechos dependen en menor medida de prestaciones. Así entonces, las políticas públicas son uno de los caminos que tiene el Estado para la materialización del sistema de derechos fundamentales. Usualmente se las vincula a la última categoría de derechos ya señalados (derechos civiles, políticos, sociales), debido a que éstos suponen una acción positiva del aparato estatal. A diferencia, por ejemplo, del derecho a la libertad de conciencia, el derecho a la salud requiere que la Administración del Estado diseñe una determinada política pública que permita el acceso de todos, sobre todo de los más desfavorecidos del sistema a instituciones de salud. En consecuencia, las políticas públicas dicen mayor relación con determinadas prestaciones a las que estaría obligado el Estado en razón de estos derechos sociales.

Una definición relevante es que la relación entre derechos fundamentales y políticas públicas no sólo adquiere importancia desde el punto de vista del sistema jurídico. También para el sistema

político los derechos constitucionales son un marco de referencia institucional cuyo desconocimiento genera (o debería generar) responsabilidades en la acción de las políticas públicas. Este marco de referencia es común tanto para el derecho como para la política, pero su traducción institucional en cada uno de esos sistemas funciona bajo códigos diferenciados.

Base jurídica de los derechos garantizados: el caso chileno

Un potencial obstáculo a la exigibilidad de los derechos sociales puede ser la auto-restricción judicial por el carácter técnico o político que éstos pudiesen tener para algunos de los poderes constituyentes. Si sumada a esa restricción agregamos el desmantelamiento de los servicios públicos en la década de los ochenta, así como la obsolescencia en la gestión que aún persiste, por falta muchas de voluntad política, y la aplicación de correctos incentivos, planes estratégicos, y gestión por resultados, entre otros aspectos modernizadores, pueden congelar o retrotraer la decisión conceptual y operacional en la formulación política de derechos explícitos. En efecto, la constatación de las “Universalidad de Fachada” en las Constituciones políticas de los Estados -como en el caso chileno- con derechos consagrados, en una lógica de modelo neoliberal refrendado en la Constitución de 1980 -donde prevalecen los derechos constitucionales individuales bajo una lógica de Estado Subsidiario- son la antesala para las modificaciones legales y transformaciones que un Estado requiere para hacer realidad estos derechos.

Sin embargo, en las reformas constitucionales del año 1989 se agregó el inciso segundo al artículo 5 de la Constitución Política. La disposición señala que “el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del estado respetar y promover tales derechos garantizados por esta Constitución, así como por los Tratados Internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes”.

Más allá de toda discusión, la importancia que tiene esa norma dentro del sistema jurídico y político chileno -sobre todo bajo el apoyo institucional que otorga el citado inciso 2 del artículo 5 que, en síntesis, fija a los derechos fundamentales reconocidos en

tratados internacionales- suponen un relevante marco normativo de la acción del Estado en todos sus niveles: jurisdiccional, legislativo y administrativo. Esto dice relación con los avances observados universalmente en materia de derechos y también la contradicción que alcanzan constituciones y legislaturas particularmente en el ámbito de la seguridad social cada vez más explícita. En efecto, este componente pudo ser relevante y desencadenar consecuencias respecto a temas de políticas públicas y derechos sociales. Ejemplo de ello es la reciente controversia suscitada por el fallo del Tribunal Constitucional (TC) pronunciándose sobre el fondo de la mantención de las tablas de riesgo de las ISAPRES. Respecto al veredicto del Tribunal, llama la atención la editorial que realiza el diario El Mercurio sobre este punto: *“En cambio, por primera vez en la jurisprudencia del TC, su fundamentación se ha centrado en el reconocimiento de los derechos sociales; el principio de solidaridad -escasamente considerado por la doctrina y jurisprudencia constitucional-; una interpretación del principio de subsidiariedad y de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales que no parece haber previsto el constituyente -estableciéndose obligaciones positivas para los particulares respecto de otros particulares, que muy escasamente se encuentran siquiera en las jurisdicciones de la Europa del Estado de bienestar-, entre otros...”*

El fundamento aquí expuesto va dirigido precisamente a las restricciones y limitaciones constitucionales para hacer posible el carácter universalista y el enfoque de derechos sociales en salud, apelando al principio de la libertad de elección establecida en la Constitución. Siendo la solidaridad la base de la seguridad social, podría tener esta restricción dado el rol subsidiario del Estado consagrado en la Constitución Política.

En el caso de los gobiernos de la Concertación el establecimiento de legislaciones que establecieron derechos garantizados constituyeron el primer avance orientado a reformas sustantivas en el proceso de modernización del Estado y explicitación de derechos sociales como derechos de prestaciones (derechos positivos).

Políticas públicas con enfoque de derechos: aspectos teóricos de la reforma del Estado

Una primera dimensión de política pública, da cuenta del proceso natural que han tenido las transformaciones y Reformas del Estado. Entendido éste como el poder político institucionalizado y consecuente con esto sus implicancias de organización y administrativas. Así, al tratar las reformas administrativas de éste no podemos perder de vista el rol propio del Estado, cual es el ámbito donde se dirimen o resuelven los conflictos y las correlaciones de los actores sociales y políticos. Así entonces las transformaciones producidas no han de ser vistas bajo el prisma de modificaciones en los organigramas de los servicios públicos o de reformas meramente administrativas. En efecto, las Reformas del Estado han estado determinadas por aspectos políticos y teóricos de la Administración, la Economía y de las Políticas Públicas con objetivos explícitos.

Claramente los modelos referentes han sido el del estado de bienestar y el modelo neoliberal en el otro extremo. El primero constituyó uno de los principales paradigmas sociales en el siglo XX. En su dimensión histórica es esencial conocerlo para entender la gestación, el desarrollo y transformación de los modernos estados de bienestar. Uno de sus paradigmas fue haber logrado generar un “pacto social” mediante un conjunto de instituciones estatales proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a promocionar la igualdad de oportunidades entre los hombres. Un elemento a resaltar es la coherencia que se ha de tener respecto al compromiso del tipo de derechos que el Estado establece. Esto necesariamente se ha de traducir en la coincidencia en las políticas económicas con esta definición de propósitos.

En concordancia con las ideas de Keynes, el Estado de Bienestar también es considerado en ese momento como garante de la estabilidad macroeconómica. En ese mismo sentido la consolidación de los Estados de Bienestar se asocia a políticas económicas de estímulo a la demanda por parte del sector público. Consecuente con esto, las políticas keynesianas vinieron posteriormente a representar esta noción de responsabilidad del Estado con el objetivo incrementar la demanda efectiva de la población, implicando muchas veces la “universalización de la protección

social". Esto es una prueba rigurosa que cualquier modelo social y político, y sus consecuentes políticas públicas y reformas del estado, han de tener una correspondencia esencial política y económica. Eso permite verificar la densidad y la materialidad de un proyecto social y político. Claramente no se invalidan las potencialidades del mercado, ni del esfuerzo personal, pero se vuelca tras el esfuerzo de generar sentidos de pertenencia, cruciales para el logro de políticas públicas de mayor protección social. Surge así la noción fundamental de que deberá ser toda la población la que reciba la atención del Estado y no sólo la clase laboral. A través de la provisión pública de determinados servicios (salud, educación, vivienda o servicios sociales), ahora el Estado asume como responsabilidad mantener un nivel de vida mínimo digno para el conjunto de la población. De esta forma surge un consenso casi unánime respecto a la propuesta de Beveridge, a quien no le era suficiente proclamar la libertad para todos, sino establecer los resguardos necesarios para el cumplimiento de este óptimo social.

Los desafíos de un Estado con predominio de derechos en las políticas públicas

El rol del Estado es decisivo en la provisión de bienestar, así como del desarrollo humano y de la protección frente al riesgo y las incertidumbres que se generan hoy en las sociedades diversas. Un Estado de Bienestar se define como un repertorio de políticas lideradas por el Estado cuyo objetivo es asegurar un mínimo de bienestar a todos sus ciudadanos —protegiéndolos frente a los riesgos de desempleo, enfermedad, vejez y maternidad— y proveer una acumulación adecuada de capital humano a través de la inversión en salud y educación.

Los Estados, entonces, deben proponerse en primer lugar desmercantilizar el acceso al bienestar de la población mediante la provisión de bienes, servicios y transferencias que no dependen de la posición que la persona ocupa en el mercado laboral, ni de su capacidad de compra en los mercados de bienes y servicios. Este marco nos permite orientar la discusión hacia una estrategia pública en pro de la igualdad, que no se restrinja a nivelar las oportunidades,

sino que la función del Estado se extienda para procurar una mayor igualdad de resultados y de niveles de bienestar. La “idea de nivelar la cancha” o la protección social en todo el ciclo vital apunta a la idea de igualdad más fuerte (Roemer, 2001). Al Estado y las políticas públicas les cabe, por tanto, un rol decisivo en lo que respecta a revertir la fuerza inercial de la desigualdad. Este Estado es el responsable último de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de la ciudadanía. Precisamente porque se trata de derechos, se exige una igualdad que el mercado y la familia no pueden garantizar autónomamente. De ahí la responsabilidad ineludible de éste.

Por otra parte, el liberalismo denominado “realmente existente” o “liberalismo conservador”, viene a representar una cada vez mayor desconfianza en todo lo que dice relación con la actividad pública. En términos de derechos pretende apropiarse de cautelar los derechos individuales, de restringirlos a los denominados “derechos de no interferencia” (derechos a que otros no me dañen). La matriz neoliberal no valida los derechos positivos (de prestaciones); en efecto, su discurso en el ámbito de los derechos individuales se ha restringido a ultranza bajo la inspiración del liberalismo conservador.

Por su parte la *Teoría de la Agencia* ha impactado en los procesos de reforma del Estado. Fundada en principios utilitaristas clásicos acerca de las motivaciones individuales en la toma de decisiones racionales que maximicen sus intereses, lo importante es que los agentes económicos lo hacen en mercados imperfectos con grados diferenciados de acceso a las informaciones necesarias. Se parte de la premisa que el Estado ha sido creado para promover el bienestar de sus ciudadanos. Esto genera entre la ciudadanía, los políticos y la burocracia estatal, una relación de Agencia. En resumen las estructuraciones y su impacto en el aparato público serán:

- Una clara distinción entre la política estratégica del gobierno central y las funciones operacionales.
- Las Agencias se relacionan con los ministerios mediante objetivos de desempeño. Separación entre fuentes de financiamiento, el consumidor o usuario, y la provisión.
- Descentralizar funciones de la gerencia, mayor autonomía de gestión a la gerencia.
- Entrega de control financiero y presupuestario a unidades descentralizadas.

- Cambio desde una orientación centrada en los insumos y procesos, a otra centrada en los resultados, referidas a mecanismos de control y evaluación.

Así, existe una relación de agencia cuando se establece un vínculo entre dos sujetos o categorías de sujetos, uno denominado "Principal" y el otro "Agente", en virtud del cual el Agente se compromete a realizar ciertas funciones, prestaciones o actividades en interés y beneficio del "Principal". Si bien estas actividades son determinadas –ex ante– de manera general, la característica primordial de este tipo de vínculo radica en que el alcance, momento y contenido específico de las funciones y actividades es determinada por el propio "Agente".

Con todo, una advertencia en este proceso vivido en las transformaciones del Estado: Cualquier aspiración a la búsqueda en el presente, de modificaciones de fondo a las alternativas de pensamiento liberal, deben de ser capaces de medir sus virtudes y potencialidades con las asentadas virtudes que el liberalismo ha terminado hegemonizando intelectual y políticamente, expresadas también en formas de individualismo exacerbado. Esto a propósito de las expectativas que se van modelando en la sociedad y que muchos servicios públicos no alcanzan a dimensionar.

La emergencia de nuevos paradigmas y el reposicionamiento del Estado

En los años noventa surge el concepto del Paradigma Post-burocrático (Barzelay, 1998). Los nuevos desafíos refrendan el rol del Estado y se pone fin a una moda *anti- estatista*: "Reorganizar el sistema educativo, el sistema sanitario, enfrentarse con los problemas medioambientales o liderar la reconversión industrial son problemas muy diferentes que mejorar sólo con un propósito de la eficiencia o eficacia de organizaciones individuales..." (Metcalf, 1990). El "*nuevo gerencialismo*" (*New Public Management, NPM*) se basa en un conjunto de discusiones sobre la transición desde un paradigma burocrático de la administración pública hacia un nuevo paradigma

gerencial que considera las transformaciones en el medio e incorpora instrumentos gerenciales probados con éxito en el mercado.

La necesidad del cambio es identificada como una consecuencia de la incapacidad del paradigma burocrático de gestión para dominar la complejidad creciente de las actividades colectivas del Estado. Para enfrentarse a la complejidad actual es necesario que el directivo tenga libertad para tomar decisiones rápidas, requiere más conocimiento e información, más discreción, autonomía, flexibilidad, responsabilidad y compromiso con relación a los resultados. El paradigma burocrático con su apego a las reglas y procedimientos, su alejamiento de las necesidades de los clientes, y sus escasas responsabilidades con relación a los resultados, y sus mecanismos de decisión y acción basados en el secreto, la obediencia, la especialización y el monopolio, aparece como altamente inadecuado para enfrentar las necesidades de la gestión actual.

La burocracia pasa, entonces, a ser vista no sólo como un impedimento a la gestión eficiente, sino también, como un actor entregado a sus intereses corporativos en detrimento de los intereses colectivos. La burocracia es identificada con una herencia autoritaria de los monarcas despóticos en la creación de los estados nacionales y una barrera a una democracia plural, por su sesgo centralizador y su presuposición de ser el garante de la racionalidad absoluta. Sin embargo, no podemos dejar de considerar que también existe una vinculación intrínseca entre administración burocrática y democracia que no puede ser negada: la administración burocrática es la otra cara de la ciudadanía. Solamente una burocracia por mérito propio tiene autonomía para garantizar la igualdad de los ciudadanos en el acceso a los bienes públicos y su sometimiento a las mismas normas legales.

La cuestión política que permanece es como asegurar la dimensión republicana en la acción de la burocracia, o sea, el uso de los recursos públicos para promover el interés colectivo. Sin embargo, la cuestión administrativa sobre la adecuación de la estructura y de los procedimientos de la burocracia en el momento actual sigue pendiente.

Desde la perspectiva del nuevo gerencialismo, las etapas más importantes para pasar de un modelo de administración pública

burocrática a un estilo gerencial son: la separación de las funciones políticas y las administrativas (el diseño de las políticas de su ejecución); la distinción entre las actividades exclusivas del Estado (formulación de las políticas, recaudación, regulación) de las actividades que pueden (¿deben?) ser ejercidas por otros agentes; el desplazamiento del énfasis y de los controles desde los procedimientos hacia los productos; la atribución clara de responsabilidades y la definición de las formas de rendición de cuentas (*accountability*). Este modelo debe garantizar la capacidad de elección por parte del consumidor.

Como conclusión en lo acontecido en la formulación y ejecución de las políticas públicas en estos últimos años, existe un consenso cada vez mayor respecto de qué papel debe ejercer el Estado para garantizar los bienes públicos, avanzar en establecer garantías explícitas o derechos de prestaciones para lograr compatibilizar el enfoque de derechos en las políticas públicas. Por otra parte se debe dinamizar el crecimiento, fomentar el desarrollo productivo y enfrentar articuladamente la transición demográfica con políticas igualitarias en la perspectiva de ciclos de vida. Se trata de un Estado de bienestar y no de un Estado subsidiario. Para ello se necesita también avanzar en consolidar sistemas tributarios o fuentes de financiamiento distributivas, o que apunten a la solidaridad y que permitan avanzar hacia una verdadera igualdad de derechos y oportunidades. De ello no puede estar exento la transformación del Estado y sus Servicios Públicos. La mayor capacidad, gestión de calidad, innovación, calidad del servicio y gestión por resultados, serán la base y el referente para la ciudadanía que ha de jugar un rol más protagónico y participativo en la Gestión Pública. Junto al reconocimiento del crecimiento como condición necesaria para el desarrollo que busca complementarla con otras condiciones que son, a la vez, medios y fines del desarrollo (empleo de calidad, cohesión social y sostenibilidad ambiental).

La ciudadanía espera en sus resultados, la vigencia y coherencia del ejercicio de esta nueva generación de políticas y derechos que se ha instalado en la agenda pública.

Referencias

- Barzelay, Michael.** 1998. Atravesando La Burocracia: Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Fondo de Cultura Económica. México.
- Castells, Manuel.** 2005. *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Cohen, Stephen; Eimicke, William.** 2002. *The Effective Public Manager*, Third Edition. Achieving Success in a Changing Government. Publicado por Jossey-Bass.
- Franco, Rolando.** 1996. Los Paradigmas de la Política Social en América Latina. En *Revista de la CEPAL* 58.
- Garretón, Manuel Antonio.** 2010. Fin de Ciclo y Perspectivas de la Centroizquierda. En *Ideas para Chile. Aportes de la Centroizquierda* (225). Editado por Clarisa Hardy. Editorial Lom.
- Gil Mc Cawley, Diego.** 2009. Derechos Garantizados y su Expresión en las Políticas Públicas. En *Estrategias de Desarrollo y Protección Social*. Serie Estudios Vol. II: 87-93. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile.
- Johnson, Gerry; Scholes, Kevan.** 2001. *Dirección Estratégica*. Prentice Hall.
- Metcalfe, Les.** 1990. *Public Management: from Imitation to Innovation*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia.** 2006. *Reforma del Estado en Chile 2000-2006*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Ministerio de Hacienda.** 2005. *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: La Experiencia Chilena*. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos. Gobierno de Chile.
- Roemer, John.** 2001. "Estrategias Igualitarias". En Robert Gargarella y Félix Ovejero, editores, *Razones para el Socialismo*. Barcelona: Paidós.